

УДК 346.7:349.6

Г.Д. ДЖУМАГЕЛЬДІЄВА, д-р юрид. наук, старший науковий співробітник,
завідувач сектору проблем правового забезпечення використання природних ресурсів
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

М.О. КУЛИК, юрист відділу господарсько-правового забезпечення
економічної безпеки держави
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СПЕЦІАЛЬНІ ДОЗВОЛИ НА КОРИСТУВАННЯ НАФТОГАЗОВИМИ РОДОВИЩАМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Ключові слова: спеціальний дозвіл, нафтогазові надра, неконкурентні способи, аукціон, ділянка надр.

Визначено напрями вдосконалення законодавства щодо надання спеціальних дозволів на користування нафтогазовими надрами та приведення наявного порядку у відповідність до вимог ЄС. Аргументовано обмеження видів неконкурентного способу надання спеціальних дозволів, а також обґрунтовані напрями підвищення ролі інноваційної складової при визначенні переможця — отримувача спеціального дозволу.

Вступ. Мінерально-сировинні ресурси є стратегічно важливими для розвитку економіки будь-якої держави. Щорічний світовий обсяг видобутку корисних копалин, які належать до категорії невідновлюваних, складає близько 120 млрд т [1, С. 4]. Найбільш використовуваними ресурсами цієї групи є нафта і природний газ, природні запаси яких обмежені. За окремими підрахунками, при сучасному рівні використання світових запасів нафти вистачить лише на 40 років, природного газу — на 70 років [2, С. 158—159]. За таких умов відповідні вуглеводневі запаси є у центрі геополітичних інтересів, а визначення оптимального правового режиму їхнього використання справляє суттєвий вплив на стан державної безпеки.

У рамках обраного Україною курсу на забезпечення, у т. ч. правовими засобами, енергонезалежності економіки, зазначена проблематика є особливо актуальною. Сучасна система надрокористування не є ефективною з точки зору забезпечення раціонального використання наявного ресурсного потенціалу та не враховує публічних інтересів при визначенні умов і порядку надання в експлуатацію нафтогазових родовищ, з огляду на що потребує змін [3]. Нагальність невідкладного вирішення зазначеної проблеми обумовлена також передбаченим Угодою про асоціацію з ЄС зобов'язанням щодо адаптації законодавства України до основних положень законодавства ЄС. Зокрема, Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014—2017 роки (далі — план заходів),

передбачено обов'язок центральних органів державної влади, а саме Мінприроди, Держгеонадра, Міненерговугілля та, за згодою, НАК «Нафтогаз України» та НАК «Надра України», спільно з Генеральним директором Європейської Комісії «Енергетика» до серпня 2017 р. забезпечити нормативно-правову основу для імплементації положень Директиви 94/22/ЄС «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» від 30.05.1994 р. [4]. Натомість на офіційних сайтах відповідальних органів відсутня інформація щодо проектів відповідних нормативно-правових актів, визначення напрямів гармонізації правового забезпечення дозвільної системи у сфері використання нафтогазових родовищ до вимог законодавства ЄС. З врахуванням вищевикладеного, теоретичне дослідження з цих питань є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню зазначених питань присвячені наукові праці Р.С. Кіріна, В.М. Комарницького, Г.Ф. Кюне та ін. Проте увага дослідників, головним чином, зосереджена на аналізі особливостей систематизації відповідних норм, процесуальних аспектах надання дозволів, визначенні напрямів наближення галузевого регулювання порядку надання дозволів. Питання гармонізації до вимог ЄС вітчизняного законодавства щодо дозволів на розробку нафтогазових родовищ залишається малодослідженим.

Метою цієї статті є визначення напрямів удосконалення наявного порядку надання дозволів та змінення нормативних вимог відповідно до основних положень та принципів законодавства ЄС.

Результати дослідження. Основними принципами правового забезпечення дозвільної політики у сфері нафтогазової діяльності у ЄС є:

1) визнання суверенітету держави та її суверенних прав на вуглеводневі ресурси на території своєї юрисдикції, що реалізується через встановлення національного механізму надання дозволів на використання нафтогазових родовищ, а також гарантованого права відмовляти у наданні дозволу з причин державної безпеки будь-якому заявнику, який фактично знаходиться під контролем третіх країн або громадян третіх країн, висувати як умову надання дозволу отримання фінансової компенсації або компенсації у вигляді частки видобу-

тих вуглеводнів (за умови недопущення втручання в управління експлуатантом);

2) визнання пріоритету загальних вимог Директиви 94/22/ЄС «Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів» від 30.05.1994 р. (далі — Директива) [5] перед нормами національного законодавства щодо питань розвитку вільної, без перешкод, торгівлі на енергетичному ринку з метою підвищення надійності постачання, скорочення видатків та підвищення економічної конкурентоспроможності, а також забезпечення енергетичної безпеки у межах Співтовариства, де реалізується зобов'язання держав-членів ЄС у визначений термін прийняти відповідні закони, законодавчі, нормативні та підзаконні акти на виконання зазначеної Директиви;

3) заохочення найефективніших пошуку, розвідки та видобутку вуглеводневих ресурсів на території Співтовариства шляхом забезпечення недискримінаційного допуску та здійснення діяльності, пов'язаної з пошуком, розвідуванням та видобутком вуглеводнів, на умовах, що сприяють розвитку конкуренції у цій галузі;

4) рівність можливостей щодо отримання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів для всіх заявників, які мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси, що забезпечується вимогою стосовно об'єктивних, опублікованих критеріїв надання дозволів та доступу до відповідної інформації усіх охочих взяти участь у встановлених процедурах [5].

В Україні порядок та умови надання спеціальних дозволів регулюється Кодексом України про надра, Законами України «Про дозвільну систему у господарській діяльності», «Про Перелік дозвільних документів», «Про нафту і газ», а також постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 02.10.2003 № 1540 (далі — Порядок надання дозволів), «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами» від 26.05.2004 № 694 (далі — Порядок продажу дозволів).

Відповідно до ст. 1 Директиви, під останніми розуміється норма законодавчого, нормативного або підзаконного акта, або положення угоди чи інструмент, засобами яких компе-

тентні органи держав-членів Співтовариства надають організації виключне право на здійснення, на її власний розсуд і ризик, робіт з пошуку, або розвідування, або видобутку вуглеводнів на певній географічній ділянці. Дозвіл може бути надано на здійснення кожного виду діяльності окремо або один на кілька видів діяльності. Таким чином, у розумінні Директиви дозволом є будь-яке за формою підтвердження виключне право його власника на здійснення певного виду діяльності на нафтогазовій ділянці, яке надається уповноваженим органом у визначеному законодавством порядку.

В Україні спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами є дозвільним документом індивідуальної дії, який відповідно до ст. 1 Закону України «Про нафту та газ» видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (компетентним органом) і засвідчує право юридичної чи фізичної особи, якій цей документ виданий, на користування нафтогазоносними надрами протягом часу, в межах ділянки надр, на умовах, передбачених у цьому документі. Тобто у понятійному аспекті відсутні різночитання між українським та загальноєвропейським підходом щодо визначення сутності дозволу на користування надрами.

Встановлення порядку та критеріїв визначення ділянок, які можуть бути надані для здійснення діяльності з пошуку, розвідування та видобутку вуглеводнів, віднесено до виключної компетенції держави. Директивою лише передбачена загальна норма щодо того, що розміри ділянок, на які видається дозвіл, та термін чинності дозволу повинні бути обмежені з метою запобігання резервування виключних прав за однією організацією на ділянку, пошук, розвідування та видобуток ресурсів на якій може бути здійснений більш ефективно за умови участі кількох організацій. При цьому щодо першого чинника ст. 4 Директиви про дозволи зазначено, що якщо географічні ділянки не були делімітовані на основі попереднього геометричного розподілу території, конфігурація ділянок буде визначатися таким чином, щоб забезпечити якомога кращі, з технічної та економічної точки зору, умови для здійснення діяльності. Стосовно другого

також діє норма загального характеру — термін чинності дозволу не повинен перевищувати терміну, достатнього для виконання тих видів діяльності, на здійснення яких видається дозвіл.

Стаття 19 Закону України «Про нафту та газ» встановлює вимоги щодо ділянок, на які надаються спеціальні дозволи, а саме: вони повинні бути обмежені відповідною площею і глибиною. Повний або частковий збіг ділянок для однакових видів користування (крім геологічного вивчення) не допускається. Максимальна площа ділянок, які надаються для геологічного вивчення нафтогазоносних надр, не може перевищувати 500 кв. км (1000 кв. км — для ділянок Чорного моря). Розміри ділянки, що надається для видобування нафти і газу, повинні відповідати розміру родовища. Водночас пп. 2 п. 8 Порядку надання дозволів передбачена можливість розширення меж раніше наданої у користування площі ділянки не більш як на 50 % надр або не більше як на 50 % запасів за умови, що суміжну ділянку не надано у користування. При цьому таке розширення здійснюється у неконкурентний спосіб, сприяє монополізації на ринку видобутку нафтогазової сировини, що суперечить як положенням Закону України «Про нафту і газ» щодо обмеженості ділянок та не відповідає вимогам Директиви про дозволи.

Статтею 17 Закону України «Про нафту і газ» встановлені граничні строки дії спеціальних дозволів залежно від виду господарської діяльності, на здійснення якої вони надаються, а саме: для геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ на суші — не більш як на 5 років, на континентальному шельфі та у межах виключної (морської) економічної зони України — 10 років; для промислової розробки родовищ на суші — не більш як на 20 років, на континентальному шельфі та у межах виключної (морської) економічної зони України — не більш як на 30 років; для геологічного вивчення нафтогазоносних надр з подальшою промисловою розробкою виявлених родовищ — на строк, що охоплював би період дії окремих спеціальних дозволів на відповідні види діяльності, але не більше як на 20 років на суші і не більше як на 30 років на континентальному шельфі та в межах виключної (морської) економічної зони України; для спорудження та

експлуатації підземних сховищ нафти чи газу — не більше як на 50 років.

Частиною 2 наведеної статті передбачено право надрокористувача на продовження строку дії дозволу у разі, якщо він належно виконував вимоги та умови, передбачені спеціальним дозволом та угодою про користування нафтогазоносними надрами. Водночас належність виконання зобов'язань — це загальний принцип будь-яких відносин. Дотримання зазначеного принципу однією зі сторін заохочується аналогічним ставленням з боку другої сторони, завдяки чому кожна з них досягає мети (соціальної, економічної), заради якої вчинялися відповідні дії щодо виникнення відповідного правовідношення.

Протилежна поведінка є підставою для застосування до винної сторони встановлених законом санкцій, що виконують функції антистимулу (засобу негативного стимулювання). Додаткове стимулювання правомірної поведінки надрокористувача у вигляді можливості нескінченного продовження строків користування родовищем призводить до резервування виключних прав за однією організацією на дільницю, без можливості оцінки потенційної ефективності її використання іншими добросовісними надрокористувачами, тобто тих негативних наслідків, на запобігання яких спрямована дія Директиви.

З урахуванням вищезазначеного та з метою усунення суперечностей вітчизняного законодавства про надання дозволів з вимогами Директиви доцільно вищезазначену норму Закону України «Про нафту і газ» виключити.

Основною метою Директиви є забезпечення конкурентного розподілу дозволів на використання нафтогазових родовищ. Відповідно до ст. 3 Директиви відступлення від загального правила конкурентного розподілу можливо за наявності виключного переліку підстав, а саме, якщо ділянка: а) надана у використання на постійній основі (з міркувань державної безпеки, безпеки для населення, охорони здоров'я, безпеки транспорту, захисту довкілля, захисту біологічних ресурсів та національних скарбів, які мають художнє, історичне або археологічне значення, безпеки споруд та робітників, раціонального використання вуглеводневих ресурсів, запаси яких вичерпані); б) була предметом конкурентних процедур, однак за результатами конкурсу дозволу нада-

но не було; в) мова йде про ділянку, від якої організація відмовилася і яка не підпадає автоматично під дію пункту а).

Порядком надання дозволів передбачений значно ширший перелік підстав неконкурентного розподілу дозволів: якщо заявник за результатами геологічного вивчення ділянки надр за власні кошти здійснив підрахунок запасів корисних копалин, який затверджено ДКЗ, або здійснив апробацію в ДКЗ за умови затвердження підрахунку запасів корисних копалин у ДКЗ протягом визначеного строку; у разі розширення меж не більш як на 50 % раніше наданої у користування площі ділянки надр з метою її геологічного вивчення або розміщення підземних сховищ, а також збільшення обсягу видобування корисних копалин за рахунок розширення меж ділянки, але не більше як на 50 % запасів, визначених раніше наданим дозволом, за умови, що суміжну ділянку не надано у користування; стосовно корисних копалин місцевого значення; у разі геологічного вивчення надр за рахунок коштів державного бюджету; якщо заявник є власником цілісного майнового комплексу, побудованого (реконструйованого) з метою видобування та переробки корисних копалин з ділянки надр, на користування якою надається дозвіл, або такий майновий комплекс йому надано в оренду (концесію); видобування корисних копалин з родовищ, що містять затверджені або апробовані ДКЗ незначні запаси за критеріями, встановленими постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.2000 № 1257 «Про затвердження критеріїв, за якими визначаються незначні запаси корисних копалин»; геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки та видобування корисних копалин суб'єктами господарювання державного сектору економіки та господарськими товариствами, у статутному (складеному) капіталі яких не менш як 25 % акцій (часток, паїв) належать державі; виконання угод про розподіл продукції тощо.

З метою приведення зазначеного Порядку до вимог Директиви є доцільним його п. 8 викласти у редакції ст. 3 зазначеної Директиви.

Відповідно до ст. 5 Директиви останні надаються на основі критеріїв, які підлягають визначенню і опублікуванню в Офіційному віснику ЄС до початку терміну подання заявок. У будь-якому випадку такі критерії визнача-

ють: 1 — технічні та фінансові ресурси організації; 2 — спосіб, у який вони пропонують здійснення пошукових, розвідувальних робіт та / або розробки відповідної географічної ділянки; а також у разі необхідності: 3 — ціну, яку організація готова заплатити для отримання дозволу, якщо дозвіл виставлено на конкурс; 4 — якщо, після оцінки відповідно до критеріїв 1, 2, має місце 3, дві або більше заявок мають однакові шанси, інший відповідний об'єктивний і недискримінаційний критерій, щоб зробити остаточний вибір між ними.

При оцінці поданих заявок компетентні органи можуть також брати до уваги випадки неефективності або безвідповідальності, проявлені заявниками протягом здійснення діяльності в період чинності попередніх дозволів. Якщо компетентні органи обумовлюють надання дозволу певною структурою організації, вони повинні визначати ці умови на основі об'єктивних і недискримінаційних критеріїв.

Однією з переваг передбаченого законодавством ЄС конкурсного порядку надання дозволів є можливість держави вибрати найбільш прийнятні з погляду забезпечення раціональності використання умови розробки. Наприклад, у Німеччині основним документом, що подається здобувачем для отримання дозволу, є програма проведення відповідних робіт, у якій, як правило, знаходиться відображення інформація, що характеризує як саму передбачувану діяльність (інтенсивність робіт, гарантія неущкодження важливих з господарсько-економічної точки зору корисних копалин, відсутність переслідування громадських інтересів, які перевищують інтерес в гірничій справі і виключають проведення робіт на всій площі родовища), так і кандидатуру здобувача [6, С. 116—128]. Тобто на момент визначення переможця конкурсу і здобувачу, і відомству відомі умови, на яких родовище передається у розробку.

Використання зазначеної переваги в українському законодавстві стримується вибором не конкурсного, а аукціонного способу продажу дозволів. Зазвичай аукціон, як і конкурс, — форми публічних торгів, метою яких є змагання претендентів, що відповідають визначеним організатором торгів кваліфікаційним умовам, за право отримання дозволу. Водночас єдиним критерієм визначення переможця аукціону є

найвища ціна, а конкурсу — найпривабливіші для продавця умови виконання договору, що з точки зору стимулювання інноваційної діяльності та підвищення рівня технологічності у вітчизняній видобувній галузі має стати пріоритетом.

Орієнтація на ціновий критерій у вітчизняному законодавстві обумовлена, перш за все, намаганням забезпечити додаткові надходження до Державного бюджету. Натомість Директива не містить прямої заборони щодо встановлення плати за отримання дозволу. При цьому зі змісту ст. 6 можна дійти висновку, що ціновий фактор (фінансовий внесок) може бути застосований у механізмі надання дозволів у разі, якщо він є додатковою умовою, наявність якої обумовлена «виключно необхідністю забезпечення належного здійснення діяльності на ділянці, на яку подається заявка на отримання дозволу».

З урахуванням вищезазначеного є доцільною заміна наявної аукціонної процедури надання дозволів проведенням конкурсу, у рамках якого може здійснюватися оцінка поданих програм розробки родовищ.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз свідчить про необхідність приведення вітчизняного законодавства про надання дозволів у відповідність до загальних вимог Директиви ЄС про дозволи. Основними напрямками адаптації мають бути посилення конкурентної складової дозвільних процедур, а також усунення законодавчих передумов, що сприяють монополізації видобувного сектору економіки.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Кірін Р.С.* Кодифікація законодавства про надра: довід та проблеми : монографія / Кірін Р.С. ; МОН України ; Нац. гірничий ун-т. — Дніпропетровськ : НГУ, 2015. — 528 с.
2. *Данилов-Данилян В.* Сами пригласили. Почему ураганы навещают нас все чаще? / В. Данилов-Данилян // Мировая энергетика. — 2005. — №11 (23). — С. 158—159.
3. *Джумагельдиева Г.Д.* Правовое обеспечение энергосбережения : монография / Г.Д. Джумагельдиева ; НАН Украины ; Ин-т экономико-правовых исследований. — Донецк : Юго-Восток, 2011. — 376 с.
4. *Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 77. — Ст. 2197.

5. Про умови надання та використання дозволів на пошук, розвідування та видобуток вуглеводнів: Директива ЄП та Ради ЄС №94/22/ЄС від 30.05.1994 р. // Офіційний вісник Європейських товариств. — 1994. — 30.06.1994. — Л. 164/3.
6. Кюне Г. Основы германского горного права (газ, уголь, нефть) / Г. Кюне // Энергетика и право [по материалам III Междунар. науч.-практ. конф. «Энергетика и право» (10—11 апр. 2008 г.)] / под ред. П.Г. Лахно. — М. : Новая правовая культура, 2009. — Вып. 2. — С. 116—128.

REFERENCES

1. Kirin R.S. (2015), *Kodyfikatsiya zakonodavstva pro nadra: dosvid ta problem* [Codification of Subsoil legislation: experience and problems], NHU, Dnipropetrovsk, Ukraine.
2. Danylov-Danylyan V. (2005), "We've invite. Why have hurricanes visited increasingly?", *Mirovaya energetika*, vol. 11 (23), pp. 158—159.
3. Dzhumaheldiyeva G.D. (2011), *Pravovoe obespechenie energosberezheniya* [Legal regulation of energy saving], Yuho-Vostok, Donetsk, Ukraine.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On implementation of Association Agreement between The European Union and its member states, of the one part, and Ukraine, of the other part", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua> (Accessed 10 December 2015).
5. European Parliament, Council of the European Union (1994), "Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons", available at: <http://eur-lex.europa.eu> (Accessed 10 December 2015).
6. Kyune H. (2009), "Fundamentals of the mining law (oil, natural gas, coal)", materialy III Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferensii [Thesis of the International Research and Practice Conference], III Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya [International Research and Practice Conference], Moscow, Russia, pp. 116—128.

Надійшла 01.03.2016

Г.Д. Джумагельдиева, М.А. Кулик

Институт экономико-правовых исследований
НАН Украины, г. Киев

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СПЕЦИАЛЬНЫХ РАЗРЕШЕНИЯХ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕФТЕГАЗОВЫМИ МЕСТОРОЖДЕНИЯМИ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ

Определены направления совершенствования законодательства о предоставлении специальных разрешений на пользование нефтегазовыми недрами и приведение существующего порядка в соответствие с требованиями ЕС. Аргументированы ограничения видов неконкурентного способа предоставления специальных разрешений, а также обоснованы направления повышения роли инновационной составляющей при определении победителя — получателя специального разрешения.

Ключевые слова: специальное разрешение, нефтегазовые недра, неконкурентные способы, аукцион, участок недр.

G.D. Dzhumaheldiyeva, M.O. Kulik

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

THE LEGISLATION ABOUT THE AUTHORIZATION FOR THE PROSPECTION, EXPLORATION AND PRODUCTION OF HYDROCARBONS IN CONTEXT OF THE EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

The article is devoted to defining of branches of improving of the legislation about authorization for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons and implementation of the EU requirements to Ukrainian legislation. Limitation of types of the non-competitive ways of obtaining of the authorization is argued. Increasing of the role of an innovative component in determining the winner of the authorization is argued.

Key words: the authorization, prospecting, exploration and production of hydrocarbons, non-competitive ways, the auction procedure.